

IV SA/Wa 1316/06 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

LEX nr 284767

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 3 października 2006 r.

IV SA/Wa 1316/06

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Szymańska.

Sędziowie WSA: Grzegorz Czerwiński, asesor Aneta Opyrchał (spr.).

Protokolant: Katarzyna Tomiło.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2006 r. sprawy ze skargi Benyamina Z. na decyzję Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r., nr (...) w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego:

I. uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji z dnia 20 kwietnia 2006 r.;

II. zasądza od Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców na rzecz skarżącego Benyamina Z. kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zaskarżoną decyzją z dnia 7 czerwca 2006 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody D. z dnia 20 kwietnia 2006 r. odmawiającą Benyaminowi Z. (poprzednio Beniamin Z.) wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ podał, iż w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353, z późn. zm.) posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub stwierdzenie jego utraty następuje w drodze decyzji administracyjnej. Dla rozstrzygnięcia sprawy nabycia i utraty obywatelstwa polskiego miarodajne są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia powodującego zmiany w statusie obywatelstwa, a zatem - w tej sprawie - przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.).

Ustalając stan faktyczny stwierdzono, iż Benyamin Z. urodził się jako Beniamin Z., syn Józefa i Manii z domu P., w dniu 7 lipca 1947 r. w B. W 1957 r. rodzice strony wystąpili z podaniem do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie dla siebie i syna w związku z wyjazdem na stałe do Izraela. Państwo Józef i Mania Z. otrzymali -

jako osoby deklarujące zamiar wyjazdu na pobyt stały do Izraela - dokument podróży, syn Beniamin został wpisany do dokumentu podróży matki serii DA nr (...). Po przyjeździe do Izraela, w dniu 23 kwietnia 1957 r. nabył obywatelstwo izraelskie.

Zgodnie z art. 11 powołanej ustawy z 1951 r. o obywatelstwie polskim (w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu strony na pobyt stały do Izraela) obywatel polski tracił obywatelstwo polskie, jeżeli zostały spełnione łącznie dwa warunki, którymi były:

- uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego,
- nabycie obywatelstwa obcego.

Przepis art. 11 ust. 2 cytowanej ustawy stanowił, iż zezwolenie na zmianę obywatelstwa udzielone rodzicom rozciąga się na dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską.

W ocenie organu nie budzi wątpliwości, że wnioskodawca oraz jego rodzice, po przybyciu do Izraela nabyli obywatelstwo izraelskie. Do ustalenia pozostało więc, czy rodzice Beniamina Z. uzyskali ze skutkiem prawnym zezwolenie właściwego organu - jakim była wówczas Rada Państwa - na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie, które to zezwolenie rozciągało się na ich dziecko - małoletniego wówczas Beniamina.

Zgodnie z art. 13 powołanej ustawy o utracie obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa. Organ wywodzi, że Rada Państwa, zgodnie z przepisami rozdziału 2 Konstytucji PRL, była samodzielnym naczelnym organem władzy państwowej. Jej działalność opierała się na zasadzie kolegialności. Rada Państwa posiadała kompetencje władcze i prawotwórcze. Przy wydawaniu przez ten organ aktów nie miał zastosowania kodeks postępowania administracyjnego.

Rada Państwa, oprócz kompetencji określonych w Konstytucji PRL, miała również inne uprawnienia, w tym decydowanie w sprawach nadania i utraty obywatelstwa polskiego (art. 13 ust. 1 ww. ustawy o obywatelstwie polskim). Przy czym ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie określała trybu i formy udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa, w tym również jaki charakter miało mieć owo zezwolenie, tj. czy miało być aktem indywidualnym, czy generalnym.

Zdaniem organu zezwoleniem na zmianę obywatelstwa była niepublikowana uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Uchwała ta była aktem stosowania prawa i generalnym pod względem podmiotowym zezwoleniem na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo izraelskie tym obywatelom polskim, którzy opuścili obszar PRL udając się na pobyt stały do Izraela i złożyli prośbę o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego. Uchwała taka nie musiała podlegać publikacji. Wiązała ona organy administracji publicznej w ich działaniach, ustalając tryb postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób wyjeżdżających do Izraela. W konsekwencji dla osób, które spełniły warunki przewidziane w uchwale, nie były wydawane indywidualne zezwolenia, a jedynie przez sam fakt spełnienia tych warunków osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na izraelskie.

Wobec powyższego - zdaniem organu odwoławczego - rodzice zainteresowanego uzyskali zezwolenie uchwałą Rady Państwa nr 5/58 na zmianę obywatelstwa na izraelskie, które rozciągało się na małoletniego wówczas Beniamina. Spełnili zatem wszystkie przesłanki

zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, skutkujące utratą obywatelstwa polskiego. Zasadnym było więc odmówienie wnioskodawcy wydania dokumentu stwierdzającego utratę obywatelstwa polskiego.

Benyamin Z. w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł o uchylenie decyzji Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r. i utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody D. z dnia 20 kwietnia 2006 r. Podniósł, iż przywołana w zaskarżonej decyzji uchwała nie miała mocy aktu prawnego o charakterze generalnym. Rada Państwa nigdy nie posiadała uprawnienia do uchwalania powszechnie obowiązującego prawa. Była naczelnym organem władzy państwowej, uprawnionym m.in. do orzekania w przedmiocie nadania i utraty obywatelstwa polskiego. Przy czym orzeczenie Rady o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w którym osoba występująca o zezwolenie winna zostać wskazana. Zatem w kwestii obywatelstwa Rada Państwa pełniła jedynie rolę organu stosującego prawo, zaś akt organu stosowania prawa nie może mieć charakteru generalnego. W konsekwencji omawiana uchwała w stosunku do skarżącego nie mogła stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego.

Prezes Urzędu do Spraw Repatriantów i Cudzoziemców - w odpowiedzi na skargę - wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - zwanej dalej: u.p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Sąd, badając legalność zaskarżonej decyzji w oparciu o wyżej powołane przepisy i w granicach sprawy, nie będąc jednak związanym - stosownie do art. 134 u.p.p.s.a. - zarzutami i wnioskami skargi, uwzględnił skargę. Uznał, iż zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z dnia 7 czerwca 2006 r. i utrzymana nią w mocy decyzja Wojewody D. z dnia 20 kwietnia 2006 r. naruszają prawo w stopniu kwalifikującym je do wyeliminowania z obrotu prawnego.

Dokonując oceny zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z prawem należy stwierdzić, iż organ prawidłowo przyjął, że dla ustalenia podstawy nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego właściwe są przepisy obowiązujące w chwili zdarzenia lub czynności, na skutek których nastąpiło nabycie lub utrata obywatelstwa polskiego. Stosownie więc do art. 11 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.) obywatel tracił obywatelstwo, jeżeli zostały spełnione łącznie dwie przesłanki: uzyskanie zezwolenia władzy polskiej na zmianę obywatelstwa polskiego oraz nabycie obywatelstwa obcego.

W sprawie bezspornym jest fakt nabycia przez skarżącego obywatelstwa państwa Izrael, zaś wątpliwości budzi kwestia skutecznego uzyskania zgody na zmianę obywatelstwa. Według organu odwoławczego taką zgodę stanowiła uchwała Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r., będąca generalnym aktem stosowania prawa, podjętym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 1951 r., o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego ze skutkiem w postaci utraty obywatelstwa polskiego z chwilą nabycia obywatelstwa obcego orzekła Rada Państwa, przy czym zezwolenie było udzielane na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa ta owo zezwolenie traktowała jako akt stosowania prawa, rozumiany w ten sposób, że określony w ustawie organ (Rada Państwa) z powołaniem się na określoną w ustawie podstawę prawną, orzeka w sprawie określonych osób o zezwoleniu tym podmiotom na zmianę obywatelstwa polskiego.

Powyższa regulacja nie wskazywała jednak w jakiej formie i w jakim trybie Rada Państwa rozpatrywała wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Sąd podziela pogląd prezentowany w doktrynie, jak i orzecznictwie, że nie jest to sprawa rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej, w postępowaniu regulowanym przepisami rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), a później przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie jest aktem normatywnym wykonawczym do aktu o randze ustawowej, albowiem ustawa o obywatelstwie polskim z 1951 r. nie zawierała przepisu upoważniającego Radę Państwa do wydania aktu o tym charakterze, jest natomiast aktem stosowania prawa.

Należy również zauważyć, iż w doktrynie na tle udzielania zezwolenia na zmianę obywatelstwa prezentowane są rozbieżne poglądy. Przyjmuje się, iż zezwolenia dotyczące zmiany obywatelstwa mają indywidualny charakter [zob. Jagielski, *Obywatelstwo polskie*, Warszawa 1998, s. 123], a także akceptując powyższą zasadę, dopuszcza się możliwość udzielenia generalnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa - gdy zmiana obywatelstwa dotyczy większej liczby osób - wskazując wówczas, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa wywoływało skutek prawny wobec oznaczonej osoby i tylko w odniesieniu do nabycia obywatelstwa obcego konkretnie określonego w orzeczeniu Rady Państwa o zmianie [zob. W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 248]. Z kolei w orzecznictwie pojawiło się stanowisko, według którego zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, jako przesłanka utraty tego obywatelstwa, musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu Rady Państwa (wyrok SN z dnia 17 września 2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002, nr 13, poz. 299).

Zważywszy więc na to, że ustawa nie regulowała formy wydawania zezwoleń mogło ono zapaść również w formie uchwały, Rada Państwa bowiem jako organ kolegialny nie mogła wydawać innych rozstrzygnięć, zwłaszcza że nie stosowano w jej działalności przepisów o postępowaniu administracyjnym. Zezwolenie Rady Państwa wydawane w formie uchwały mogło następnie odnosić się do większej liczby podmiotów, jeżeli osoby te można zidentyfikować. Innymi słowy, uchwała nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. mogła odnosić się do osób, które złożyły podanie o zmianę obywatelstwa polskiego przed datą jej podjęcia i

wnioski zostały przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów Radzie Państwa. Nie mogła natomiast odnosić się do tych osób, które takich podań jeszcze - w dacie podjęcia uchwały - nie złożyły. W tej materii sąd podzielił ocenę prawną wyrażoną w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2005 r., II OSK 983/05 oraz z dnia 14 października 2005 r., II OSK 267/05.

Przekładając powyższe na stan niniejszej sprawy wskazać należy, iż rodzice skarżącego złożyli podanie do Rady Państwa o zezwolenie na zmianę obywatelstwa w 1957 r., a zatem przed podjęciem przez Radę Państwa uchwały nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. Zatem co do zasady omawiana uchwała mogłaby stanowić zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego obejmujące również rodziców skarżącego, a przez to i jego samego. Warunkiem powyższego było jednak przekazanie - przed podjęciem uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. - wniosków rodziców skarżącego Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów. Zaistnienia tej okoliczności organ rozpoznający sprawę nie wyjaśnił, czym naruszył zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji zobowiązany jest do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Powołaną zasadę ogólną organ powinien zrealizować poprzez działanie zgodne z art. 77 § 1 k.p.a., nakazującym organowi wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego. Zaś konsekwencją takiego działania winno być przekonywujące uzasadnienie zajętego stanowiska odpowiadające wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Naruszenie to - zdaniem sądu - mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organ wyjaśni, czy podanie rodziców skarżącego zostało przekazane Radzie Państwa, a w następstwie poczynionych ustaleń - mając na względzie powyższą ocenę prawną - rozważy, czy uchwała Rady Państwa nr 5/58 obejmowała swoim zakresem rodziców strony, a tym samym nią samą.

W tym stanie rzeczy - na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 c w zw. z art. 135 u.p.p.s.a. - orzeczono jak pkt I sentencji wyroku. Natomiast o kosztach postępowania, na które złożył się wpis od skargi i koszty zastępstwa procesowego postanowiono w pkt II - na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. w zw. z § 18.1 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 z późn. zm.).